

PROBLEMAS DE LA AGENCIA TRIBUTARIA EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL

1. SITUACIÓN

En el presente documento, IHE pone de manifiesto los problemas que tiene la Agencia Tributaria en la lucha contra el fraude fiscal. Estos problemas, a pesar de haber sido planteados ante la dirección de la AEAT de forma reiterada durante años siguen existiendo, por lo que se da el paso de trasladarlas a la opinión pública, ya que no podemos ser cómplices del fracaso en la lucha contra el fraude. Por otra parte, se reconoce que la bautizada como Ley Antifraude 7/2012 ha sido positiva, pero ante la falta de recursos que la puedan aplicar, no dará los resultados necesarios. Nuestras críticas han sido siempre y serán constructivas, aportando soluciones a los problemas que sufrimos en nuestro trabajo diario, y con ese espíritu se tiene que considerar el contenido del presente documento.

El fraude fiscal

Desde la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE) se lleva años poniendo de manifiesto la preocupación por el enorme fraude fiscal que existe en España, cuantificado en un porcentaje en torno al 20% del PIB, de acuerdo con numerosos estudios efectuados por distintas instituciones y organismos, tanto nacionales como internacionales. Además, se insiste en la necesidad de dotar a la Agencia Tributaria de mayores medios humanos materiales y de realizar cambios normativos.

Según la última encuesta del CIS sobre opinión pública y política fiscal, el 75,60% de los ciudadanos opina que la Administración debería dedicar más recursos a combatir el fraude fiscal, y el 73,30% considera que la Administración hace pocos o muy pocos esfuerzos para luchar contra el fraude fiscal.

Pocos medios

De acuerdo con los datos de la OCDE expuestos en nuestro informe **“La crisis fiscal en España”** de octubre de 2012, es reveladora la escasez de medios humanos en la administración tributaria española. En 2009 el número de ciudadanos por cada empleado de la Administración Tributaria era de 860 en Francia, 729 en Alemania, 862 en Reino Unido, 697 en los Países Bajos, y de 1.928 en España. En términos de gasto como porcentaje del PIB, España aplica en la lucha contra el fraude un tercio de lo que Francia y menos de la mitad que Alemania. Y en estos países, según los datos de la propia Unión Europea, el tamaño de la economía sumergida es sensiblemente menor que en España. De ello se deduce que los países que dedican más recursos a luchar contra el fraude son los que tienen un peso más reducido de sus economías sumergidas.

Asimismo, la Agencia Tributaria posee el mismo número de empleados públicos que cuando fue creada en 1992. En dicho momento la riqueza del país en términos nominales de PIB ascendía a 460.000 euros. En 2012 ronda el billón de euros, por lo que es evidente que con el mismo número de efectivos y el doble de las bases imponibles a comprobar la eficacia de la lucha contra el fraude no puede sino reducirse.

La respuesta de las autoridades tributarias en los últimos años, y como consecuencia de la crisis, ha sido reducir el presupuesto de la Agencia Tributaria en los dos últimos años en un 12%, y una disminución efectiva de los medios humanos destinados a la lucha contra el fraude, al no cubrirse las jubilaciones que se van produciendo. Simultáneamente, se ha paralizado injustificadamente la oferta de empleo público de 2012, lo que es absolutamente incongruente con la voluntad de reforzar la lucha contra el fraude.

Los Inspectores de Hacienda del Estado hemos subrayado constantemente en nuestros documentos e informes que los recursos humanos de la Agencia Tributaria destinados a la lucha contra el fraude son insuficientes y deberían duplicarse (si se utiliza el ratio población/personal) para conseguir la equiparación a la media de los países europeos más desarrollados.

Plan Especial de Actuación de la Agencia Tributaria

Para Inspectores de Hacienda es difícil entender, y máxime en la situación actual que se vive en España con el elevado déficit de las Administraciones Públicas, que ningún Gobierno haya tenido una actuación decidida para obtener mayores ingresos de la lucha contra el fraude fiscal a través de dotarla de los recursos humanos y materiales necesarios, y en proporción similar a países como Alemania, Francia o Reino Unido. Sólo así se obtendrían mayores ingresos para el Estado y las CCAA, y además se cumpliría el mandato constitucional de que todos contribuyan.

Ante la falta manifiesta de efectivos y la necesidad urgente de obtener resultados de inmediato, la única solución para obtener mayores ingresos de la lucha contra el fraude fiscal sería llevar a cabo un plan especial de actuaciones, con los efectivos actuales, trabajando horas extraordinarias o contratando personal administrativo, en tanto no se puedan cubrir las plazas a través de la oferta anual de empleo público.

Este plan especial, que los Inspectores hemos propuesto a la Dirección de la Agencia Tributaria, permitiría obtener importantes ingresos tributarios procedentes de la lucha contra el fraude, y podría ejecutarse a un coste nulo para el Estado, ya que uno de los medios de financiación de la Agencia Tributaria es la percepción de un porcentaje del 5% de los ingresos liquidados; por tanto, de cada 100 euros de mayores ingresos obtenidos, 95 se destinarían a reducir el déficit y los 5 restantes a financiar los mayores costes en que se incurriera en la ejecución de dicho plan.

2. UN MODELO DE INSPECCIÓN CADUCADO

Diferente trato según el tipo de contribuyente o renta

La Agencia Tributaria ha desarrollado un modelo de control en el que se ponen de manifiesto grandes diferencias en función del tipo de rentas o contribuyentes. Debido a los avances informáticos y a la excelente base de datos de que dispone la Agencia, se somete a una vigilancia exhaustiva a las rentas derivadas del trabajo y del capital mobiliario y, en cambio, presenta graves deficiencias en el seguimiento de las rentas derivadas de actividades económicas en general, y de los grandes grupos económicos y el fraude sofisticado, en particular. De los datos del informe de recaudación de la AEAT de los años 2011 y 2012 se desprende que el IRPF supone casi la mitad de lo recaudado, y que el peso de las retenciones de rentas del trabajo en 2011 han supuesto el 93% y el 92% en 2012. Mientras, la aportación del impuesto sobre sociedades no ha pasado de un mísero 10% en 2011 y del 13% en 2012.

Tendría que plantearse si esta diferencia de trato infringe alguno de los principios configuradores de nuestro sistema tributario, recogidos en el artículo 31 de nuestra Constitución, que exige que el sistema sea justo.

En la comprobación de las grandes empresas y grupos económicos del país es donde la

falta de medios humanos se pone de manifiesto de forma más alarmante. La comprobación de grandes empresas -aquellas con facturación superior a seis millones de euros- corresponde a los Equipos y Unidades Regionales de Inspección, habiéndose triplicado el censo desde el año 1997, pasando de contener 10.000 a más de 30.000. Sin embargo, el número de equipos y unidades dedicados a su comprobación no ha variado significativamente.

La composición habitual de los equipos/unidades, de un inspector y uno o dos subinspectores, impide realizar una comprobación con la profundidad necesaria. La comprobación ha de llevarse a cabo, además, sin ningún tipo de apoyo administrativo, y muchas veces sin disponer siquiera de un ordenador portátil. En consecuencia, todas las tareas de archivo, confección de expedientes y restantes trámites administrativos y burocráticos son realizadas por el propio inspector o técnico, en detrimento de las labores de comprobación e investigación.

Las medidas inadecuadas adoptadas por la Agencia Tributaria para remediar la situación descrita han sido las siguientes:

1. Que los equipos/unidades de inspección sólo comprueben dos años, en vez de los cuatro que se pueden comprobar, de acuerdo con el período legal de prescripción.
2. Imposición a estos equipos/unidades de un elevado número de actuaciones a efectuar: más de 12 grandes empresas al año, lo que supone dedicar a cada una de ellas, por término medio, 20 días, incluyéndose en dicho cómputo el tiempo necesario para evaluar todos los trámites administrativos que conlleva la instrucción del expediente.

Ambas medidas persiguen solo incrementar el número de comprobaciones a efectuar, en detrimento de la calidad y profundidad de las mismas. Con esos medios, y con el tiempo disponible para la comprobación de cada empresa, solamente podrá realizarse una actuación muy superficial (verificación de que lo declarado por la empresa es correcto y coincide con su contabilidad y el resto de sus estados informativos).

Los mismos problemas descritos anteriormente, se ponen de manifiesto también en el caso de las empresas más grandes de nuestro país (aquellas con una facturación superior a 100 millones de euros), y de las personas físicas con rentas superiores a un millón de euros. Estos contribuyentes solamente pueden ser inspeccionados por la Delegación Central de Contribuyentes, ya que están adscritos a la misma mediante acuerdo individual. Se trata de un colectivo con más de 3.000 integrantes, al que se practica cada año un reducido número de comprobaciones, por la insuficiencia de Equipos Nacionales de Inspección que son los que tienen competencia legal para efectuar la comprobación inspectora. Por ello, resulta habitual que se agote el plazo de prescripción en relación con muchas de estas empresas sin que hayan sido objeto de ninguna actuación inspectora. Además, es de imaginar el efecto que puede producir en su tributación, en los ejercicios siguientes a una comprobación inspectora, saber que, normalmente, en un plazo muy grande de tiempo no van a ser objeto de otra comprobación.

Hay que señalar, por otra parte, que las grandes operaciones de ingeniería financiera, generadoras de beneficios de millones de euros, son realizadas por los grandes grupos económicos, sin que en muchas ocasiones se produzca la pertinente comprobación por parte de la Inspección. Estos mismos agentes realizan también operaciones en las que obtienen plusvalías importantes, pero que no tributan, amparándose en beneficios fiscales cuyo disfrute la Inspección debería comprobar si es procedente.

Por último, hay que subrayar la escasa tributación de las filiales españolas de empresas multinacionales, utilizando para ello una planificación fiscal agresiva que sitúa los beneficios, de forma artificiosa, en los territorios en los que les resulta más beneficios la tributación, así como la proliferación de estructuras societarias creadas exclusivamente por motivos fiscales por grupos multinacionales para deducir gastos en España, sin correlación con ingresos sujetos a tributación.

Podemos decir que la falta de medios para comprobar a las grandes empresas de este

país, algunas de las cuales no han sido nunca inspeccionadas, supone una "amnistía fiscal de hecho".

Objetivos inadecuados

IHE considera que los objetivos que se asignan a la Inspección son inadecuados porque se basan fundamentalmente en hacer un número excesivo de actuaciones, y porque se miden por un baremo que determina parte del sueldo, en concepto de productividad, de Inspectores y Técnicos de Hacienda. IHE lleva mucho tiempo intentando cambiar, tanto los objetivos como el baremo, sin que se haya conseguido. Para las autoridades tributarias resulta mucho más cómodo presentar cada año brillantes estadísticas de actuaciones, siempre superiores al año anterior.

La Organización Profesional de Inspectores de Hacienda considera que una actuación de la Inspección para combatir el fraude debe estar dirigida de forma prioritaria al descubrimiento de los ingresos ocultos no declarados y de los fraudes más graves, que requiere un componente importante de investigación, por lo que no basta la mera comprobación de lo declarado. Tal como señaló IHE en la nota de prensa sobre el Plan de Control Tributario, se consideran acertadas las directrices que figuran en el Plan de Control Tributario de 2013 para luchar contra el fraude fiscal, aunque tenían que haberse completado con otras adicionales; sin embargo, no van a servir para reducir sustancialmente el fraude, como consecuencia de los defectos estructurales de la Agencia Tributaria en la planificación y asignación de objetivos a la Inspección, y a la falta de medios.

La imposición a la inspección de un número de inspecciones, excesivo a todas luces, produce efectos muy negativos, ya que muchas actuaciones se finalizan regularizando solo los incumplimientos más visibles del contribuyente. Las acciones de investigación se realizan solo por determinados equipos, que combaten los fraudes de carácter organizado, y el resto de equipos se limita a verificar si lo declarado coincide con lo contabilizado, y si los gastos y cuotas son deducibles, sin efectuar la actividad propia de investigación.

Otro efecto dañino de este sistema de objetivos es la exigencia a los Inspectores y a Técnicos de obtener en cada expediente una cifra de deuda determinada que, en caso de no conseguirse, tiene repercusión negativa en la valoración del expediente y, por tanto, en el importe de productividad que se percibe.

Dado que esa forma de actuar se considera gravemente perjudicial y perversa para la actuación inspectora, y que la Dirección de la Agencia Tributaria no ha atendido nuestras peticiones de cambiar el sistema de objetivos y valoración, IHE ha decidido presentar recurso en los Juzgados contra la norma que regula la valoración de nuestras actuaciones, el llamado "Baremo de Productividad".

La Inspección no está en la calle

A la Inspección se le ha impuesto un modelo de trabajo que supone estar encerrados en los despachos ya que, al número excesivo de actuaciones mencionadas, se añade el tener que cumplimentar todas las aplicaciones informáticas y los trámites administrativos de los expedientes, ante la falta de personal administrativo que efectúe dichos trabajos. A ello se le ha unido la nueva cultura de control de los funcionarios, basada en un control obsesivo del horario de trabajo "en oficina".

Al hecho de la exigencia a los equipos de inspección de realizar muchas comprobaciones rápidas y con pocos años a comprobar y, a ser posible, desde la oficina, hay que añadir otras circunstancias como los criterios de selección de contribuyentes, ya que no se incluyen aquellos en los que se aprecie que existe un riesgo recaudatorio en el cobro de las posibles actas.

En resumen, examinando las circunstancias mencionadas en su conjunto, se llega a la conclusión de que se pretende utilizar a la Inspección para conseguir una recaudación rápida, haciendo una especie de liquidaciones paralelas similares a las de gestión, con los

incumplimientos que se puedan detectar en la oficina. IHE considera que con esos criterios no se combate el fraude de una forma eficaz, siendo incluso contraproducente.

De este modelo de inspección inadecuado se salvan las unidades dedicadas exclusivamente a la investigación de los fraudes organizados o tramas de IVA, que hay que recordar, se crearon hace años ante la insistencia de IHE.

3. UNOS ÓRGANOS DE RECAUDACIÓN INSUFICIENTES

En los últimos tiempos se ha venido observando cómo una parte del fraude fiscal en nuestro país se ha ido desplazando a la fase recaudatoria. Ya no es tan relevante la ocultación de rentas, como preparar el terreno para la ineficacia de la posterior actuación recaudatoria de la AEAT si esas rentas no son ingresadas por los obligados.

El hecho de que el importe de las deudas reconocidas por los obligados (en su inmensa mayoría empresas) supera ya al liquidado por actas de inspección es indicativo de que algo no funciona en nuestro sistema tributario y, en particular, en nuestro sistema de control.

Pese al esfuerzo por cancelar deuda realizado por la AEAT, la deuda pendiente de cobro se ha incrementado año tras año en la última década, incluso en el pasado ejercicio, que ha sido el mejor año, recaudatoriamente hablando, para la AEAT. Todo ello implica la necesidad de avanzar en las actuaciones de gestión recaudatoria mediante esfuerzos adicionales.

Origen

Del total de nueva deuda generada en la AEAT (grandes tributos), el grueso proviene, no de actuaciones de comprobación e investigación –aunque éstas sean relevantes-, sino de autoliquidaciones a ingresar que no se pagan, que componen más del 40 % -nada menos- de toda la nueva deuda generada a la AEAT en el ejercicio.

Sin duda, la situación de crisis ha influido en esta evolución, que refleja una tendencia que no ha hecho más que agudizarse en los últimos ejercicios, como es la utilización de los impagos de obligaciones corrientes o de las solicitudes de aplazamiento, como un sistema de financiación gratuito para las empresas. Recordemos, que se trata de un recurso excepcional ante situaciones coyunturales de falta de liquidez y no de una vía para diferir pagos o para eludir la obligación legal de declararse en concurso de acreedores ante situaciones estructurales de insolvencia.

Resultados y problemas en la gestión recaudatoria

En cuanto al éxito en las actuaciones recaudatorias de las deudas generadas por los obligados o derivadas de actuaciones de comprobación, el ratio ingreso/ deuda nos acerca a una conocida realidad: las deudas por actuaciones inspectoras (empresas) tienen un ratio de ingreso voluntario muy bajo, por lo que pasan a ser gestionadas en recaudación ejecutiva, mientras que las liquidaciones provisionales de oficinas gestoras (empresas y particulares) se ingresan en mayor medida voluntariamente.

El problema radica, sobre todo, en las llamadas “actas de disconformidad” cuya elevada litigiosidad disminuye su porcentaje de cobro. Por lo que atañe a las autoliquidaciones, las solicitudes de aplazamiento redundan en un elevado ratio de ingreso, lo cual plasma que la mayoría son innecesarias, mientras que los reconocimientos de deuda sin aplazamiento se ingresan en sólo 1/3 de las mismas (verdadera falta de tesorería estructural o fraude puro y duro).

También las anulaciones de deuda son un grave problema para la AEAT, que tiene que cancelar así 1/5 de las deudas que se generan. Gran parte del problema radica en el área de Inspección y, dentro de ella, de las actas de disconformidad, derivado de su elevada litigiosidad, y a los defectos, en este tipo de liquidaciones producidos por el incremento en el número de actuaciones y la dificultad de finalizarlas en el plazo legalmente establecido, en muchas ocasiones, por la resistencia y falta de colaboración de los obligados sometidos a las mismas.

Más grave aún es el hecho de la cancelación de créditos por insolvencia de los deudores que, incluso tras instrumentar actuaciones de exigencia de responsabilidad a terceros, supone la falta final del cobro de toda o parte de la deuda. Evidentemente, ello radica en la incapacidad de los órganos de recaudación, por falta de medios normativos y materiales, para conseguir el cobro de las deudas de determinados deudores (casi siempre empresas).

Adicionalmente, en los últimos ejercicios, el problema se ha agrandado con la multiplicación de procesos concursales que, en torno al 90% terminan con la liquidación e insolvencia de los deudores sometidos a los mismos. Actualmente, en torno a un 12,5 % de las deudas pendientes se refieren a deudores en proceso concursal (más en realidad si computáramos los procesos con convenio aprobado). Si excluimos deudas suspendidas y aplazadas, nos encontramos con la friolera de 1/3 de las deudas a cobrar efectivamente por los órganos de recaudación, teniendo en cuenta que se concentran en menos del 2% de las empresas.

Propuestas

Para tratar de combatir los problemas anteriores se deberían instrumentar medidas de choque que ofreciesen resultados a corto y medio plazo en forma de recaudación líquida, de las que se relacionan algunas, a título de ejemplo:

- Agilización en la tramitación de aplazamientos y fraccionamientos de pago, con una menor flexibilidad en su concesión.
- Potenciar las actuaciones en materia de investigación patrimonial.
- Incrementar las actuaciones frente a terceros responsables, tanto en vía administrativa como judicial.
- Vigilar el cumplimiento de la normativa concursal por los deudores.

Evidentemente, cualquier medida pasa por una concentración de esfuerzos y una especial dedicación horaria para alcanzar objetivos inmediatos. Las necesarias reformas normativas, de las que la reciente Ley 7/2011 puede entenderse como un avance limitado, son necesarias, así como el incremento de los medios humanos de la AEAT, pero sus resultados no pueden esperarse más que a largo plazo.

4. INTERRELACION FRAUDE FISCAL- CORRUPCIÓN

Corrupción insoportable

El fraude y la corrupción no alcanzan sólo al área fiscal. Es una lacra general, como se ha puesto de manifiesto en los últimos años, con el descubrimiento de casos, de todos conocidos, relacionados con el mundo financiero y político. Resulta impensable que en un Estado de Derecho, integrado en la Unión Europea, surjan de manera casi diaria, casos de corrupción, ya sean relacionados con personas físicas, jurídicas o con instituciones, sin que las distintas partes responsables de atajar esta lacra, Administración Pública Estatal, Autonómica, Local y Partidos Políticos, hayan tomado las medidas para erradicar la situación, que debe ser considerada como un problema fundamental en el desarrollo de un Estado de Derecho.

El mapa de la corrupción de España en el año 2008 presentaba más de 1.000 casos, la mayoría de ellos ligados a temas urbanísticos, y desde entonces ha continuado el goteo incesante. Por otra parte, casos gravísimos de corrupción que están siendo estos días instruidos en juzgados ponen de manifiesto como empresas, con dinero negro, han sobornado presuntamente a políticos para obtener favores. Ello ejemplifica perfectamente la relación entre dinero negro y corrupción.

En los casos de corrupción resulta habitual la existencia de delitos fiscales, de blanqueo de capitales y de otras figuras delictivas, como el cohecho. En todos ellos existen circunstancias comunes, como el movimiento de grandes sumas de dinero, el enriquecimiento desproporcionado de algunas personas, la utilización de redes de sociedades interpuestas, y la utilización de testaferros, sociedades pantalla y de paraísos fiscales.

La Agencia Tributaria dispone de una de las mejores bases de datos del mundo, así como de unos profesionales reconocidos como altamente cualificados por lo que, con actividades de investigación adecuadas se podría descubrir situaciones que a veces pasan o intentan pasar por meros fraudes fiscales. Por ello, la labor de investigación de la Inspección es fundamental para el descubrimiento de estos casos, bien como resultado de sus actuaciones de comprobación e investigación, o en su función de auxilio judicial.

Problema con la prescripción en los supuestos de corrupción y otra delincuencia

El criterio jurisprudencial del Tribunal Supremo es que las rentas procedentes de actividades ilícitas tienen que tributar en los supuestos en los que no exista condena, porque se haya producido el archivo de la causa penal, o porque se considere que la conducta no es objeto de reproche penal.

Para que se puedan regularizar estas rentas, y dados los largos períodos de instrucción de estos expedientes en la vía penal, resulta necesario que en los supuestos mencionados, se pueda efectuar la oportuna liquidación por la Administración tributaria, y ello solamente se puede hacer si la prescripción se ha interrumpido, por haberse dado alguno de los supuestos contemplados en los artículos 66 y siguientes de la Ley General Tributaria. Para ello, en los casos de corrupción, o en cualquier otro en los que se puedan haber obtenido rentas procedentes de actividades ilícitas, la Agencia Tributaria debería iniciar actuaciones de comprobación, y si existiera prejudicialidad penal, paralizar el procedimiento.

La única regulación existente en materia de cuestiones prejudiciales penales suscitadas en el seno del procedimiento administrativo y, concretamente, en el procedimiento tributario, es el artículo 103 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el RGIAT, que regula los períodos de interrupción justificada de las actuaciones, y que establece en su apartado d) lo siguiente:

Cuando la determinación o imputación de la obligación tributaria dependa directamente de actuaciones judiciales en el ámbito penal, por el tiempo transcurrido desde que se tenga conocimiento de la existencia de dichas actuaciones y se deje constancia de este hecho en el expediente o desde que se remita el expediente a la jurisdicción competente o al Ministerio Fiscal hasta que se conozca la resolución por el órgano competente para continuar el procedimiento. No obstante, cuando ello sea posible y resulte procedente podrán practicarse liquidaciones provisionales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 101.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Si no se iniciaran actuaciones de comprobación, y se resolviera el expediente en el ámbito penal sin existir condena, por cualquier motivo, las rentas obtenidas habrían escapado también a la tributación.

Por otro lado, en los casos de corrupción siempre existen dos partes, siendo habitual que una de ellas ejerza actividades empresariales y que los importes satisfechos no figuren en la contabilidad oficial. Por ello, los pagadores deberían ser objeto también de actuaciones inspectoras y aplicar los mismos criterios de prejudicialidad penal mencionados anteriormente.

En línea con lo expuesto anteriormente, en la última reforma del Delito Fiscal, llevada a cabo en diciembre de 2012, se ha regulado que la existencia del procedimiento penal por delito contra la Hacienda Pública no paralizará la acción de cobro de la deuda tributaria.

En base a las circunstancias mencionadas, IHE considera que la lucha contra la corrupción debería haber figurado como una línea de actuación preferente en el Plan de Control Tributario.

Otras propuestas de IHE contra la corrupción

Ya en 2008 los Inspectores de Hacienda del Estado propusimos una serie de medidas para combatir la corrupción, una lacra que ahora es más importante que nunca. Las medidas propuestas eran:

- **Efectuar un plan especial de inspección de los representantes políticos** en todas las Administraciones y de partidos políticos. Debería ser un plan de carácter permanente e incluirse, por tanto, cada año en el Plan de Control Tributario.
- **Obligatoriedad de remitir a la Agencia Tributaria**, en la forma, plazos y modelos que se determinen, la información obrante en los Registros de Bienes Patrimoniales de cada Entidad Local, así como en cualquier registro oficial de este tipo existente en otros órganos e instituciones, como es la Declaración de bienes y rentas que han de presentar los Diputados en el Congreso.
- **Efectuar un seguimiento patrimonial especial por la AEAT** de las personas condenadas por corrupción.
- **Tipificar como delito**, castigado con penas de prisión, la no entrega o falseamiento de datos en la declaración de los bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo.
- **Reforzar la denuncia pública**, regulándose canales de información que garanticen la necesaria confidencialidad a los ciudadanos, o empleados de empresas o instituciones que, disponiendo de información relevante para la lucha contra la corrupción, quieran transmitirla a las instituciones y órganos encargados de investigarla.
- **Potenciar la fiscalía anticorrupción**, incrementando el número de Inspectores y Técnicos, para que auxilien a la fiscalía en la persecución de este tipo de delitos.
- **Aprobar una ley anticorrupción**. En la tramitación de dicha ley deberían ser oídas necesariamente todas las asociaciones profesionales de funcionarios que tengan atribuidas legalmente funciones de supervisión y control, con el objetivo de conocer las deficiencias y necesidades de los órganos de supervisión y control, y de dotarles de las facultades legales y medios necesarios.

En momentos como los actuales en los que los ciudadanos consideran, según el último barómetro del CIS de febrero, que el fraude y la corrupción son el segundo problema del país después del desempleo, esas propuestas de 2008 cobran más fuerza, por lo que IHE reitera la petición de realizar un plan de comprobación de representantes políticos de todas las Administraciones y de partidos políticos. Este plan debería tener carácter de permanencia e incluirse, por tanto, todos los años en el Plan de Control Tributario.

5. MAZAZO AL DELITO FISCAL EN LA ÚLTIMA REFORMA

En diferentes ocasiones IHE ha llamado la atención sobre la probada ineficacia que, por diferentes razones, presentaba el Delito Fiscal, que se había convertido en un adorno casi inoperante en nuestro sistema jurídico-tributario.

En ello incidían factores como la aparición de nuevas modalidades de fraude; la lentitud de los procesos judiciales; la ausencia de penas que suponían en la práctica la privación efectiva de libertad, la ausencia de una buena tipificación penal de las tramas de fraude; la dificultad de adoptar medidas de prisión preventiva, la falta de una formación penal suficiente en el ámbito tributario o la falta de una adecuada formación y sensibilidad fiscal en los órganos judiciales.

Es de máxima importancia que la figura del Delito Fiscal sea creíble y eficaz; que comporte para los responsables, beneficiarios y colaboradores de los graves más graves del fraude fiscal un castigo adecuado y también una garantía de reparación del daño causado al conjunto de los ciudadanos.

Con la última reforma del Delito Fiscal en el Código Penal se han dado pasos adelante como:

- Establecer un tipo agravado para los fraudes más graves que eleva la pena de prisión hasta una duración máxima de seis años; ello determina que el plazo de prescripción de las infracciones en estos casos sea de diez años.
- Posibilitar la persecución de las tramas organizadas de fraude fiscal mediante la facilitación de la denuncia inmediata, una vez alcanzada la cantidad mínima de defraudación
- Incrementar las posibilidades de cobro de la deuda tributaria impagada evitando la paralización del procedimiento administrativo por el proceso penal

Sin embargo, también contiene puntos oscuros que en, cierto modo, invalidan todos los aspectos positivos y de forma especial lo que supone la continuidad de la "excusa absolutoria", ampliada ahora a una rebaja de la pena en caso de satisfacer, en vía judicial, la deuda tributaria.

IHE había solicitado de forma reiterada la eliminación de la "excusa absolutoria", y lo que se ha aprobado es justo lo contrario. Con la última reforma se establece que los Jueces y Tribunales puedan imponer al autor del delito la pena inferior en uno o dos grados siempre que, antes de que transcurran dos meses desde la citación judicial como imputado, satisfaga la deuda tributaria y reconozca judicialmente los hechos.

En la práctica, el defraudador siempre va a tener la oportunidad de no ingresar en prisión por delito fiscal si paga el importe defraudado, aunque ya esté imputado. Es más, si la rebaja es de dos grados, se le impone solo una pena de prisión de 3 a 6 meses (no supone el ingreso efectivo) y una multa del 25 al 50%, que es un importe inferior al que se le hubiera impuesto en el ámbito administrativo.

Con esta regulación se le está enviando al defraudador un mensaje claro de tranquilidad, ya que éste sabe las dificultades que tiene de la Administración para descubrirlo, sobre todo si ha utilizado paraísos fiscales o testaferros, y en el supuesto de que eso ocurriera, tiene la puerta abierta para que pagando lo que no pagó en su día se pueda librar de la cárcel. Por tanto, cabe preguntarse para qué sirve el endurecimiento de las penas que se contempla en la reforma del Código Penal efectuada en diciembre de 2012, si al que paga, aunque esté ya imputado, le resultan ahora mucho más ventajosas que las que se imponían antes de la reforma.

Un vez más prima el objetivo de recaudación tributaria sobre la persecución del fraude fiscal, ya que esta medida anula los efectos positivos que pudiera tener la reforma del delito fiscal en los defraudadores, ante el endurecimiento de las penas en el supuesto de condena.

6. UTILIZACIÓN POLÍTICA DE LA AGENCIA TRIBUTARIA

Amnistía fiscal

La desafortunada amnistía fiscal aprobada en marzo de 2012 ha supuesto un auténtico varapalo a la conciencia fiscal de aquellos contribuyentes que sí cumplen, y dadas las condiciones para acogerse a ella, como el no tener que declarar el origen de las rentas que se afloraban, ha determinado que pueda haber sido utilizada para blanquear los capitales procedentes de actividades delictivas.

Por dicho motivo, y porque la Agencia Tributaria tiene que ejercer su función fiscalizadora respecto de impuestos que no estaban amparados por la amnistía, IHE había pedido a la Dirección de la Agencia Tributaria, mediante escrito presentado en fecha 6 de febrero de 2013, que entre las líneas de actuación del Plan de Control Tributario de 2013 figurara la inclusión de la comprobación de las Declaraciones Tributarias Especiales presentadas, no habiendo sido atendida dicha petición.

Actuaciones inadecuadas de la Agencia Tributaria.

Durante el proceso de la amnistía fiscal hemos asistido a una actuación inadecuada de la Agencia Tributaria que se ha esforzado en “vender” la llamada Declaración Tributaria Especial, en vez de dedicar toda su energía y esfuerzos a la lucha contra el fraude fiscal.

Los Inspectores de Hacienda consideramos poco decoroso que desde la Agencia Tributaria se conminara a los despachos profesionales para que sus clientes se acogieran a la amnistía fiscal, así como las instrucciones remitidas por correo por parte del Director del Departamento de Inspección, para que la opinión de la Dirección General de Tributos fuera vinculante, o las instrucciones de la Directora del Departamento de Recaudación, para que se hicieran actuaciones de embargo “mediáticas” en esa época.

Consideramos que la implicación de la Agencia Tributaria la ha llevado incluso a un posible incumplimiento de la Ley General Tributaria, proporcionando la información que figuraba en un comunicado del propio Ministerio de Hacienda sobre un contribuyente concreto en relación con la presentación de la DTE.

Cabe calificar también como inapropiada la actuación del Ministro de Hacienda en los últimos meses, insinuando que una serie de colectivos, como actores, periodistas, partidos políticos, creadores de opinión, o los propios parlamentarios, no cumplen con sus obligaciones fiscales. A nuestro juicio estas declaraciones con el propósito de amedrentar a determinados colectivos, tiene un contenido exclusivamente político, y en nada se pueden vincular a las actuaciones de la AEAT, plasmadas en el Plan de Control, que tiene su origen en los análisis de los sectores de riesgo fiscal mediante el uso de herramientas informáticas, y que son las que guían los criterios de selección de la Agencia tributaria.

No obstante, para dar un mensaje a la ciudadanía de independencia y aislarse de estas influencias políticas sería necesario aprobar el Estatuto de la Agencia Tributaria, pendiente desde su creación en el año 1992, y una medida propuesta por IHE de forma reiterada. La medida propuesta contemplaba el nombramiento del Director de la Agencia por el Parlamento, con una mayoría cualificada y por un plazo de 6 años. Ello debería llevar aparejada otra medida solicitada de forma reiterada por IHE, que es la reducción sustancial de los puestos de libre designación en la Agencia Tributaria. Hay que tener en cuenta que en estos momentos más de la mitad de la plantilla de Inspectores han sido nombrados por dicho sistema, y que ello incumple la normativa vigente. Dado que se ha anunciado una inminente reforma de la Ley General Tributaria, sería la ocasión idónea para reflejar dicha medida.

Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado.

Marzo de 2013